

La tutela delle persone, dei minori e delle famiglie: le funzioni civili del pubblico ministero e il ruolo del curatore del minore, nella prospettiva della riforma e nell'ordinamento attuale

(8 maggio 2025)*

L'8 maggio 2025 si è svolto il quarto ed ultimo seminario del secondo ciclo di incontri promossi da Magistratura democratica con riguardo alla riforma introdotta (in attuazione della legge delega n. 206/2021) dai dd.lgss nn. 149/2022, 151/2022 e successive modifiche.

1. Introduzione / 2. Gli adempimenti devoluti al Ministero per l'attuazione della riforma / 3. La posizione del Csm / 4. La rilevanza delle funzioni del pubblico ministero nei procedimenti civili, sia di famiglia sia minorili / 4.1. Le funzioni delle procure minorili / 4.2. La rilevante funzione del coordinamento / 4.3. La rilevanza delle funzioni civili demandate agli uffici della procura presso il tribunale / 4.4. Il problema delle risorse / 5. Il ruolo e le funzioni del curatore speciale del minore / 5.1. La normativa internazionale / 5.2. La normativa interna

1. Introduzione

Come rilevato negli interventi introduttivi, la realizzazione degli incontri del primo ciclo è stata più agevole, giacché si trattava di discutere essenzialmente della normativa processuale che, sia pure con lacune in parte poi colmate dal d.lgs n. 164/2024, delineava un quadro sufficientemente stabile in quanto inerente a disposizioni già entrate o che, comunque, sarebbero con certezza entrate in vigore.

Sull'utilità dei seminari del secondo ciclo, dedicati alla verifica del funzionamento pratico della riforma e, in particolare, della parte ordinamentale relativa al tribunale unico per le persone, i minorenni e le fami-

glie, è sorto invece qualche dubbio stante l'incertezza del quadro normativo di riferimento e delle inerenti difficoltà di attuazione. Tanto è vero che la relativa entrata in vigore, inizialmente prevista per l'ottobre del 2024, è stata rinviata all'ottobre dell'anno successivo; e alla data del seminario già si profilava – si dava, anzi, per certo – un ulteriore differimento al 2026¹, mentre non manca di far capolino, più radicalmente, il proposito di un abbandono o di un accantonamento *sine die* di questa parte della riforma.

È allora della massima urgenza uscire da un guado che sta creando disorientamento, problemi gravi per l'organizzazione degli uffici giudiziari, un senso diffuso di scoraggiamento e di disaffezione, ciò di cui

* Registrazione disponibile: https://youtu.be/wqDIN_j3ON8?si=woL34fzI7SyZC3rY.

1. Differimento a ottobre 2026, poi attuato con il dl n. 117/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2025.

si è fatto interprete lo stesso Csm in occasione della circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudicanti per il quadriennio 2026-2029, sottolineandone la precarietà a causa della profluvie di riforme normative intervenute e delle altre preannunciate o in via di formazione, e non mancando di ricordare come – in ragione dell’incertezza relativa al nuovo istituendo tribunale –, con delibera dell’8 maggio 2024, i tribunali per i minorenni fossero stati esonerati dall’avviare la procedura di elaborazione delle nuove tabelle sino a quando il quadro di riferimento non fosse stato definito.

Ovviamente, ogni decisione sul destino di questa parte della riforma è riservata al legislatore, anche se la soluzione di rimettere tutto nel cassetto si risolverebbe in una sconfitta non solo per l’obiettivo, che si intendeva perseguire, di specializzazione ed esclusività delle funzioni nel settore famiglia e minori, ma per la stessa tutela dei diritti che si dichiarava di voler attuare; e la previsione del nuovo ufficio a cui è già stata dedicata una miriade di convegni, seminari, incontri di studio, e per la quale sono stati spesi fiumi di inchiostro, avrebbe finito per giovare, come Giorgio Costantino non si stanca di ripetere, soltanto all’editoria giuridica.

La linea alla quale ci si è attenuti nel promuovere anche il secondo ciclo di incontri non è stata quella di esprimersi *pro* o *contro* la riforma, ma l’altra – diversa – di cercare soluzioni operative funzionali alla sua migliore gestione: una posizione che naturalmente non impedisce (anzi, rende doveroso) di indicare i limiti della riforma, denunciare ciò che manca e rivendicare quanto invece occorre per assicurarne un’effettiva capacità di funzionamento e, soprattutto, garantirne un funzionamento coerente con i delicati diritti e beni della vita che il legislatore ha dichiarato di voler perseguire. In base a tale premessa, non si è mancato di mettere in luce, sin dal seminario del febbraio 2023, dedicato al processo unificato in materia di persone minorenni e famiglie, i gravi problemi legati, più che al testo normativo, alla inadeguata valutazione dell’impatto che essa avrebbe avuto sulla realtà degli uffici, nella perenne carenza oltre che nella cattiva distribuzione di risorse che costituisce, essa sì – non l’appartenenza del pm a un ordine giudiziario unitario –, il nodo principale del funzionamento di ogni riforma e il principale problema della giustizia italiana. In questa prospettiva, si è dunque deciso di mantenere nel calendario anche l’incontro dell’8 maggio. Del resto, a prescindere dalla sorte di

questa parte della riforma, le problematiche connesse allo svolgimento delle delicatissime (benché spesso ignorate o non sufficientemente conosciute o valutate) funzioni civili del pubblico ministero e a quelle del curatore del minore esistono fin da ora, anche se – in mancanza dei necessari supporti – sono destinate ad aggravarsi con l’istituzione del nuovo ufficio. Sicché individuarle, parlarne, metterle in luce, potrà giovare anche per l’oggi e non solo in vista del nuovo ordinamento, se e quando verrà. Come ci ricorda Giorgio Costantino nel suo bellissimo volume, *Considerazioni impolitiche sulla tutela dei diritti nel (l’in) giusto processo*, occorre verificare con artigianale pazienza quali strade possono condurre alla tutela effettiva dei diritti. È, infatti, anche a questa paziente e operosa applicazione che sono affidate la faticosa evoluzione dell’ordinamento giuridico e la custodia del ruolo imprescindibile della giurisdizione. La ricerca del modo migliore per organizzarsi e rendere più funzionante la giustizia altro non è che il tentativo di adempiere, per quanto concretamente possibile, la promessa costituzionale dei diritti, riaffermando ciascuno nel proprio ruolo la fedeltà ai valori della Costituzione, in particolare a quelli di uguaglianza e solidarietà e al principio del giusto processo quale strumento di garanzia della loro attuazione.

Oggi più che mai, nei tempi difficili che, ancora una volta, stiamo vivendo, occorre rimettere in campo il metodo del dialogo e del rispetto reciproco quali strumenti di ogni serena discussione. È necessario ristabilire i principi di lealtà e verità – sistematicamente offesi nella mortificante esperienza politica e mediatica quotidiana – come cardini dell’ordinamento giuridico e fattori essenziali per il riconoscimento e l’affermazione della dignità della persona.

2. Gli adempimenti devoluti al Ministero per l’attuazione della riforma

Come riferito dal capo Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi², il Ministero ha sottoposto alla valutazione del Consiglio superiore della magistratura un progetto relativo alle piante organiche dei nuovi tribunali per le persone, i minorenni e le famiglie. La parte relativa al pubblico ministero era stata riservata all’interlocuzione con il Csm, essendosi adottato il criterio (applicato e studiato, in molti casi, anche fuori dall’Italia) di riportare il numero dei pubblici ministeri a quello dei

2. Gaetano Campo, che si è dimesso dall’incarico il 16 aprile 2025. Prima di lui si sono dimessi altri magistrati, tra cui Luigi Birritteri, capo del Dipartimento per gli affari di giustizia, e Luigi Russo, capo del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria.

giudici. Il Csm ha risposto con un parere interlocutorio, chiedendo di rivalutare i flussi di lavoro in relazione all'arco temporale di riferimento³ e sottolineando, soprattutto con riguardo agli organici delle corti d'appello, la necessità di tener conto della modifica legislativa inerente allo spostamento su tali uffici del contenzioso in materia di protezione internazionale. Nel frattempo (tenendo conto anche degli sviluppi normativi sollecitati dal Dipartimento con riguardo ai supporti di carattere organizzativo) sono andati avanti alcuni progetti, in particolare quello costituito dagli addetti all'ufficio per il processo, un tema che era rimasto in sospenso perché – pur essendovi nel d.lgs n. 151/2022 la previsione di questo tipo di supporto anche per il TPMF, oltre che per i tribunali di sorveglianza – nel 2024 non era ancora chiaro il quadro delle future procedure di assunzione del personale a tempo determinato. Il quadro si è in qualche modo stabilizzato⁴ solo con il dl “Zangrillo”⁵, che ha integrato sul punto la normazione incompleta della legge di bilancio 2025. Trattandosi di personale a tempo determinato, non inserito organicamente negli uffici giudiziari, si è reso necessario individuare il numero di addetti da destinare nei singoli uffici: oltre agli uffici giudiziari coinvolti nel PNRR (tribunali e corti d'appello), anche TPMF, tribunale di sorveglianza e procura generale presso la Corte di cassazione, così come previsto dal d.lgs n. 151/2022. Si tratta di un lavoro complesso, perché relativo a una figura nuova (quella dell'addetto all'ufficio per il processo), prevista normativamente, ma non entrata ancora nell'ordinamento professionale, che per la giustizia è fermo dal 2010. Si è ritenuto, pertanto, di effettuare il relativo inquadramento in base alle figure previste dal contratto collettivo nazionale vigente, in particolare a quella del funzionario giudiziario, sia pure con compiti specifici. Poiché tale “stabilizzazione”, in base alla situazione vigente al momento del progetto ministeriale, avrebbe potuto riguardare soltanto 6000 unità a fronte del n. di 11.700 tra personale tecnico e 8700 addetti all'ufficio per il processo ancora in servizio, ne sarebbe derivata per i tribunali e le corti d'appello una riduzione del personale di cui dispongono. Il decreto Zangrillo ha consentito maggiori possibilità operative, avendo incrementato la dotazione organica del personale amministrativo di 3000 unità, che si affiancano alle 1500 contemplate dalle leggi delega “Cartabia” del processo civile e penale, ove erano pre-

viste 500 unità per il civile, 1000 per il penale e altre 1500 unità da individuare “tagliando” le mansioni più basse per trasformarle in posizioni di funzionario e per raggiungere quindi il numero di 6000.

Il provvedimento normativo in questione, accogliendo anche sollecitazioni del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, ha ridotto altresì da 23 a 12 mesi l'anzianità massima prevista dal dl n. 19/2024 ai fini della stabilizzazione, e ciò per rendere maggiormente appetibili anche i futuri scorrimenti della graduatoria relativa agli addetti all'UPP, per sostituire coloro che nel frattempo se ne sono andati o che se ne andranno e, soprattutto, per mantenere la graduatoria a disposizione dell'amministrazione giudiziaria e di tutte le altre amministrazioni interessate all'assunzione dei funzionari per coloro che non rientreranno tra i 6000. Nel corso delle ultime riunioni anche con rappresentanti degli uffici giudiziari e associazioni di magistrati minorili, dell'avvocatura e di altre associazioni operanti nel settore del diritto minorile, è stata rappresentata l'esigenza di differire l'entrata in vigore di questa parte della riforma a fine PNRR, quando molti di questi nodi di carattere organizzativo potranno essere sciolti, e di iniziare a lavorare su temi di carattere processuale e ordinamentale con un'attenzione particolare a quello della magistratura onoraria, tema che – al di là di quanto previsto dalla l. n. 51/2025 – implicherebbe una valutazione complessiva delle varie magistrature onorarie di cui dispone l'amministrazione della giustizia.

Il Dipartimento ha proposto già da tempo un investimento, quantomeno per aumentare la pianta organica delle procure. Attesa la ristrettezza dei numeri, ove si dimostrasse necessario effettuare spostamenti da alcuni uffici ad altri, occorrerebbe incidere sulle procure distrettuali, che dispongono di un maggior numero di magistrati, peraltro con tutta una serie di problemi, soprattutto per la delicatezza delle indagini che in alcune zone del Paese fanno capo a questi uffici giudiziari, per cui l'intervento suggerito dal Dipartimento è stato quello di incrementare la dotazione organica dei magistrati da destinare alle procure minorili.

Aggiungendo che la Direzione generale si sta attivando anche per ciò che riguarda il problema degli spazi da destinare a questi uffici giudiziari, con riferimento alla questione dei VPO, che dovrebbero coprire udienze in sedi non vicine a quella distrettuale, il

3. Il parere del Csm è del novembre 2024, mentre il progetto ministeriale risale al marzo 2024.

4. Tali procedure di selezione vengono definite solo per comodità di “stabilizzazione”, ma in realtà si tratta unicamente di una ripartizione tra i diversi uffici delle 6000 unità di personale.

5. Si tratta del dl n. 25/2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 69/2025.

capo Dipartimento ha osservato che quanti più uffici vengono aperti, tanto più diventa difficile (anche per ragioni di scarsa appetibilità di tali sedi) ricoprire i posti relativi, con conseguente complicazione dei problemi organizzativi.

Con riguardo alle piante organiche della magistratura onoraria, la legge di bilancio 2022 aveva stabilito che il numero totale dei magistrati onorari fosse di 6000, compresi i VPO (invece dei 6000 giudici onorari più 2000 VPO), subordinando il decreto ministeriale di pianta al completamento delle procedure di stabilizzazione dei magistrati onorari in servizio *ante*-2017. Non avendo il Csm ancora concluso, alla data del seminario (pur essendo la conclusione imminente), la terza e ultima procedura di stabilizzazione, ne è derivato il blocco della redazione di un nuovo impianto organico della magistratura onoraria (giudici e VPO). Peraltro, la legge n. 51/2025 ha prodotto un'ulteriore complicazione (anche sotto il profilo dei conti economici) perché, riaprendo i termini della stabilizzazione, ha creato nuova incertezza sulla data di definizione della pianta organica della magistratura onoraria, ad oggi ancora regolata dalle vecchie circolari del Csm che istituivano un parametro tra giudici togati e giudici magistrati onorari.

Quanto all'ufficio per il processo, poiché il d.lgs n. 151/2022 lo prevede solo per la procura generale presso la Cassazione e per gli uffici giudicanti, e non anche per le procure, nell'assenza di norme al riguardo si potrebbe pensare a una destinazione dei relativi addetti, una volta inquadrati come funzionari, (anche) alle procure.

È stato ancora riferito che, relativamente alle scoperture degli organici amministrativi di questi ultimi uffici, prima dell'estate avrebbero dovuto essere banditi un concorso per 2800 posti da assistenti giudiziari/cancellieri di area seconda, in modo da coprire le scoperture esistenti in quell'area, e – con riferimento a tutti gli uffici giudiziari – un secondo concorso a 390 posti di funzionario UNEP. Nella ripartizione, sarebbero stati privilegiati gli uffici giudiziari (come le procure minorili e gli uffici di sorveglianza) che non hanno usufruito fino ad ora dell'apporto degli addetti all'ufficio per il processo⁶.

Per ciò che concerne l'area terza (l'area dei funzionari), che con le procedure di riqualificazione e il passaggio in essa dei cancellieri è ormai satura, il Ministero sta mantenendo posti liberi per consentire la stabilizzazione, nuove assunzioni e anche passaggi "in alto" verso l'area seconda.

3. La posizione del Csm

La riforma, che avrebbe dovuto entrare in vigore nell'ottobre del 2024, ha subito il rinvio di un anno ma, già da allora, si aveva la consapevolezza che un anno non sarebbe stato sufficiente e che questo sarebbe stato solo il primo di una pluralità di diversi rinvii, sicché il Csm, anche mediante contatti informali, aveva segnalato l'opportunità che l'ampiezza del rinvio fosse correlata alla preventiva elaborazione di un cronogramma delle attività da compiere, piuttosto che procedere per tasselli successivi senza una chiara visione del perché dei rinvii.

Il progetto di definizione delle piante organiche degli uffici giudiziari, inviato pochi mesi prima del differimento dal Ministero al Csm per il prescritto parere, era fondato essenzialmente su tre caratteristiche:

- l'indicazione della dotazione organica si riferiva all'intero ufficio su base distrettuale, rimettendo poi al sistema dell'autogoverno la distribuzione dei magistrati tra sede distrettuale e sedi circondariali;

- negli istituendi TPMF sarebbero stati riversati gli organici dei tribunali dei minorenni, integrandoli con una percentuale di giudici dei tribunali ordinari dell'ordine medio del 7% e delle corti d'appello dell'ordine medio del 3%, con corrispondente riduzione degli organici di questi uffici;

- il progetto era stato elaborato tenendo conto della differente composizione dei nuovi uffici giudicanti (collegiale in sede distrettuale, monocratica in sede circondariale).

All'esito dell'intensa attività istruttoria svolta in sede consiliare con il coinvolgimento dei consigli giudiziari dei diversi distretti, questo schema fu ritenuto gravemente inadeguato per difetto rispetto alle stime che l'ufficio statistico del Csm aveva effettuato in ordine alle valutazioni di flusso prevedibili e, soprattutto, perché nel frattempo era anche significativamente mutato il quadro normativo di riferimento, attesa l'attribuzione alle corti d'appello di tutto il settore dell'immigrazione e della protezione internazionale.

Con delibera del novembre 2024, il Csm restituì pertanto il progetto al Ministero evidenziando la necessità di tener conto del fatto sopravvenuto.

Come è stato osservato al seminario, fino a quando non sarà stata chiarita la strategia di fondo che si intende adottare in sede ministeriale, è probabile che al preannunciato rinvio ne seguano altri. In realtà, l'attenzione del Ministero è tutta rivolta al

6. Successivamente al seminario è stato bandito un concorso pubblico, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. 2970 unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, da inquadrare nei ruoli del Ministero della giustizia, di cui n. 370 unità nell'Area funzionari a supporto degli Uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e n. 2600 unità nell'Area assistenti a supporto della giurisdizione e dei servizi di cancelleria.

verosimile fallimento degli obiettivi del PNRR, tanto che, con il dl 8 agosto 2025, n. 117, convertito in l. 3 ottobre 2025, n. 148, è stata lanciata una campagna di applicazioni da remoto per consentire agli uffici che sono in maggiore difficoltà nell'abbattimento del *disposition time* di giovare della collaborazione di magistrati di altri uffici, che dovrebbero prendersi le cause già andate in decisione, far precisare le conclusioni da remoto e – in una sorta di lavoro “a cottimo” – pronunciare le sentenze, peraltro con un compenso per sentenza molto basso.

Il Csm (anche nella componente laica degli avvocati) aveva giudicato assai negativamente tale proposta e, più in generale, la politica del processo civile seguita dal Ministero, una politica che abbandona completamente la direzione verso cui il processo civile si è mosso a partire dalla riforma del 1990, perseguendo l'obiettivo della concentrazione delle attività processuali, dei provvedimenti interinali e della decisione finale in un percorso che si costruisce giorno per giorno nel dialogo tra le parti. L'idea che, istruita la causa, la sentenza venga poi stesa da un giudice magari a 1000 km di distanza, che non ha mai visto le parti, né il tribunale, e neppure il foro della sede dove la causa è stata vissuta, sembra preludere a un passaggio successivo in cui la decisione verrà affidata ai sistemi di intelligenza artificiale.

Uno dei punti più critici che il Csm aveva sottolineato nell'originaria previsione di definizione degli organici era proprio l'invarianza di quelli relativi alle procure dei minori, giacché si prospettava di assegnare alle procure presso il TPMF, senza accrescerli di una sola unità, gli organici delle procure della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, quasi che l'attribuzione al nuovo ufficio del procuratore presso il TPMF delle funzioni civili dell'attuale procura della Repubblica sia del tutto irrilevante, anche in termini di carico di lavoro.

4. La rilevanza delle funzioni del pubblico ministero nei procedimenti civili, sia di famiglia sia minorili

Nel corso del seminario è stata più volte sottolineata l'importanza (anche sotto il profilo preventivo e nell'individuazione di soluzioni in vicende che hanno provocato pregiudizio per i minori) del ruolo del pm nei procedimenti civili, sia di famiglia sia minorili: un ruolo fondamentale, in quanto – per riprendere parole della sentenza n. 185/1986 della Corte costituzionale – il pubblico ministero, affinché sia garantita la legalità della decisione controversa, deve preoccuparsi della tutela degli interessi dei minori nell'esercizio di tutte le attività processuali ad esso consentite.

4.1. Le funzioni delle procure minorili

La competenza della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni è assai diversa da quella della procura della Repubblica presso il tribunale, collocata – quest'ultima – in una prospettiva tipicamente repressiva, pur nel rispetto del principio di cui all'art. 27 della Costituzione, laddove il pm minorile ha come obiettivo massimo, soprattutto nell'ambito penale, quello di recuperare il minore sotto tutti gli aspetti, facendogli comprendere l'errore commesso, indirizzandolo verso un percorso riparatorio e mirando a impedire che il reato venga reiterato: attività che, già a monte, si intrecciano con quelle civili. Il pm minorile, nel momento in cui riceve una comunicazione di notizia di reato, deve porsi subito il problema di comprendere se quel reato (che, per esemplificare, può consistere in un'aggressione, in una rapina, in un reato sessuale, ma anche banalmente nel furto in un grande magazzino) abbia trovato il suo *humus* in una famiglia disfunzionale, in un inserimento socio-scolastico inadeguato, nell'utilizzo di stupefacenti, in una patologia psichica o in un'altra delle forme di dipendenza tipiche dei nostri tempi, come la dipendenza da videogiochi, da telefono cellulare, da meccanismi di sopraffazione o soggezione rispetto ai pari e così via. Nel momento in cui riceve la notizia di reato, il pm minorile dà immediatamente luogo all'apertura di un fascicolo civile (oggi in forma telematica) e lo istruisce in parallelo a quello penale, acquisendo informazioni tramite un'inchiesta socio-familiare che viene delegata al servizio sociale competente. Una volta che il fascicolo civile sia stato istruito con le informazioni contenute nella relazione del servizio sociale (cui sono allegate anche quelle della scuola, del SERD, dei servizi psichiatrici, e così via), sarà possibile comprendere la situazione specifica di disagio che ha dato origine al reato. Nel caso in cui il disagio sia di natura familiare (ad esempio, genitori che litigano ferocemente tra di loro; genitori uno dei quali o entrambi picchiano i figli; genitori che fanno uso a loro volta di sostanze stupefacenti, etc.), il pubblico ministero minorile darà corso non solo agli atti tipici del processo penale nei confronti del minore, ma dovrà altresì valutare se proporre un ricorso per la limitazione o, nei casi più gravi, la decadenza dalla responsabilità genitoriale. Anche nel caso di genitori che hanno rapporti estremamente conflittuali, con figli che presentano a loro volta un disagio, accade frequentemente che questi genitori (per le più svariate ragioni: religiose, culturali, spesso economiche) non adiscano il giudice ordinario civile per chiedere la separazione, una decisione sull'affidamento dei figli o altro provvedimento. In questi casi non scatta

l'operatività dell'articolo 38 disp. att. cpc⁷ e, quindi, il procedimento resta incardinato presso la procura minorile prima, e il tribunale per i minorenni dopo; sarà il pm (ove reputi l'esistenza di un disagio derivante da un'inadeguatezza genitoriale) a proporre ricorso volto a ottenere la limitazione della (o, addirittura, la decadenza dalla) responsabilità genitoriale. Il che avverrà, tuttavia, solo a seguito di una serie di valutazioni volte a verificare, ad esempio, se chiedere l'affidamento del minore al servizio sociale o, nei casi più gravi, il suo collocamento in una struttura a dimensione familiare; se chiedere la presa in carico del minore per un supporto psicologico o da parte del SERD per le questioni delle dipendenze dagli stupefacenti nonché, allo stesso tempo, se chiedere un accertamento da parte dei servizi psichiatrici e di neuropsichiatria infantile sui genitori al fine di valutare la loro capacità genitoriale e il loro stato mentale. La presa in carico da parte del SERD può essere richiesta per gli stessi genitori in relazione a situazioni di dipendenza.

Oltre all'ampia casistica di fascicoli civili scaturenti dalla comunicazione di una notizia di reato, vi è una seconda e non meno ampia fascia di fascicoli civili che, pur nascendo dalla comunicazione di una notizia di reato, pervengono non alla procura minorile, ma a quella ordinaria, mentre alla procura minorile giunge la segnalazione di pregiudizio derivante dal reato commesso da soggetto maggiorenne. Si tratta generalmente di situazioni di violenza domestica attuata dal padre nei confronti della madre dei minori; e anche questi fascicoli danno luogo all'inchiesta socio-familiare ed ai seguiti cui si è fatto accenno.

Vi è poi un'ulteriore, ampia casistica di fascicoli civili, derivante non dalla comunicazione di una notizia di reato, ma dalle più svariate segnalazioni: della scuola perché il minore non la frequenta, di un medico di famiglia, di tutti gli altri soggetti che hanno a che fare con il minore e possono percepirne uno stato di disagio.

Si può altresì verificare – e purtroppo si verifica con grande frequenza – il caso del minore che com-

mette reati, o comunque tiene condotte irregolari, non perché abbia genitori inadeguati, ma perché è caduto egli stesso in un vortice di devianza, di abuso di sostanze, di comportamenti aggressivi in sede familiare, di atteggiamenti inadeguati in sede scolastica, e così via. In questi casi non viene in gioco la competenza civile indicata sino ad ora, ma una competenza di carattere puramente amministrativo, perché il pubblico ministero avanzerà un ricorso al tribunale per i minorenni teso ad ottenere un progetto di rieducazione nei confronti del minore sotto la guida del servizio sociale, e ciò nell'ambito delle funzioni, per così dire, amministrative della giustizia minorile previste dal r.d. n. 1904/1934, recentemente modificato da una legge del maggio 2024.

Quanto sopra non esaurisce l'attività del pm minorile perché, una volta presentato il ricorso, il fascicolo passa al tribunale per i minorenni e il pm è tenuto a tutta una serie di visti e pareri, tra cui quello conclusivo contenente la richiesta dei provvedimenti che secondo il pm minorile devono essere adottati. Vi sono ancora i casi dei minori stranieri non accompagnati, in relazione ai quali ugualmente rileva l'iniziativa del pm minorile affinché il tribunale possa nominare il tutore e predisporre il progetto di accoglienza per il minore che sia stato rintracciato e collocato in una struttura del distretto. Il pm minorile è tenuto altresì a esprimere il proprio parere nei procedimenti ex art. 31 della legge immigrazione, relativi alle richieste di autorizzazione alla permanenza in Italia dei genitori di minori che fondano l'istanza su ragioni di cura e di assistenza ai figli, e vi sono le numerosissime richieste al tribunale per i minorenni di apertura di un procedimento di adozione in tutti i casi in cui il minore versi in stato di abbandono.

Si comprende come tutto ciò determini una enorme mole di fascicoli civili attinenti, fondamentalmente, all'alveo generale del disagio minorile. È stato riferito, ad esempio, che Milano riceve 9000 segnalazioni civili, più di 5200 delle quali vengono archiviate, a seguito di un attento lavoro di controllo (1000 ricorsi

7. Con riferimento al novellato art. 38 disp. att. cpc, nel corso dell'incontro è stata ribadita un'opinione già manifestata dallo stesso relatore nel seminario del 15 febbraio 2023.

In base agli artt. 70 e 72 cpc, al pubblico ministero è riconosciuta la possibilità di impugnare la decisione del giudice nelle sole cause che egli stesso avrebbe potuto proporre. L'art. 5, comma 5 della legge sul divorzio, nel riconoscere a ciascuna delle parti la possibilità di impugnare la sentenza, con riguardo al pubblico ministero ne limitava l'ambito ai soli interessi patrimoniali dei figli minori legalmente incapaci (previsione, questa, successivamente censurata dalla Corte costituzionale con l'estensione del potere di impugnativa anche nel caso di figli nati fuori dal matrimonio). Per effetto del novellato art. 38 disp. att. cc, quando il tribunale per i minorenni trasmette gli atti relativi a uno dei procedimenti ivi previsti al tribunale ordinario, il procedimento prosegue, previa riunione, davanti a quest'ultimo ufficio: il che avrebbe implicato che tutte le domande proposte dal pm minorile dovessero confluire, senza necessità di rinnovazione, davanti al tribunale ordinario. Con il correttivo alla riforma Cartabia di cui al d.lgs n. 164/2024, dopo il primo comma dell'art. 473-bis.47 cpc ne è stato aggiunto un altro, con il quale si è stabilito che, con riguardo alle azioni sulla responsabilità genitoriale, il pubblico ministero possa proporre impugnazione avverso la sentenza che definisce il giudizio limitatamente ai soli interessi patrimoniali dei figli minori o legalmente incapaci, con la conseguenza che, rispetto ad altre domande che il pm avesse proposto davanti al tribunale per i minorenni e che necessariamente debbono essere trasferite al tribunale ordinario, il giudice non potrebbe emettere sentenza. Si è osservato come solo un'interpretazione costituzionalmente orientata (facendo leva sugli artt. 70-72 cpc) consentirebbe di pervenire ad una conclusione diversa, in armonia con l'art. 30 Cost., che impone allo Stato la tutela dei minori.

sono stati presentati ai sensi degli artt. 330 e 333 cc, e 1500 sono quelli in materia di minori stranieri non accompagnati). Nella Procura di Torino pervengono all'anno circa 400 – o poco più – procedimenti penali relativi a noti, a fronte degli oltre 6000 affari civili che pervengono nello stesso periodo: il che comporta un notevole impegno non attinente soltanto alla quantità numerica, ma anche alla delicatezza della materia, alla necessità che le indagini sociali siano svolte rapidamente e alla necessità di presentare, quando necessario, un ricorso urgente. Gli stessi provvedimenti di archiviazione vanno considerati sempre allo stato degli atti, perché ciò che vale oggi può non valere domani per il minore che è in continua evoluzione e, quindi, è frequente che il fascicolo chiuso dopo un paio di mesi venga riaperto perché si pongono nuovi problemi su quel minore.

Il pubblico ministero, dunque, non si limita ad apporre visti e ad esprimere pareri, ma ha un ruolo propulsivo per la tutela del minore che versi in stato di disagio, e svolge un importante lavoro di filtro senza il quale il tribunale per i minorenni (che, nonostante questo filtro, sta già accumulando arretrato) in pochi mesi si troverebbe nell'impossibilità di funzionare.

Nel corso del seminario è stato, inoltre, rilevato come la riforma abbia cercato di introdurre per la prima volta una descrizione del lavoro del pm minorile, che in questa fase è anche il lavoro del pm ordinario. L'art. 473-bis.3 cpc ha recepito le prassi migliori che si erano sviluppate in materia di accertamento dello stato di abbandono per inabilità, estendendo anche ad altre materie la previsione che il pubblico ministero possa assumere informazioni.

È stata anche prevista tutta una serie di doveri passivi e attivi di informazione (passivi, quando sulla violenza domestica è il giudice che le richiede; attivi, quando è lo stesso pm, in base al novellato art. 64-bis disp. att. cpp, a dover informare il tribunale ordinario quando vi sono reati commessi ai danni di minori).

4.2. La rilevante funzione del coordinamento

Nella procura minorenni, il coordinamento non attiene soltanto al rapporto tra indagati maggiorenni o minorenni, eventualmente per chiedere o far eseguire congiuntamente misure cautelari, ma è anche un coordinamento di natura civilistica, per cui, quando nella procura ordinaria vi è un fascicolo penale (solitamente per violenza domestica), per la procura minorile viene generato un fascicolo civile e diventa rilevante – al fine di decidere cosa fare in ambito

civile, magari per chiedere una limitazione o anche la decadenza dalla responsabilità genitoriale ove ne ricorrano i presupposti – sentire il collega dell'ordinaria per conoscere quali siano le sue determinazioni riguardo alla gestione di quel fascicolo. Occorre innanzitutto prendere conoscenza del contesto familiare, e si rende quindi necessario avviare un'indagine sociale che potrebbe dimostrarsi e, di fatto, si dimostra utile per chiarire la vicenda anche sotto il profilo penalistico. Il coordinamento, che nell'esperienza concreta può attuarsi anche in forme rapide e dirette (come il telefono o *WhatsApp*), si dimostra particolarmente prezioso durante il turno quando pervengono segnalazioni che esigono di intervenire con prontezza. Nel seminario è stata ricordata la segnalazione di una scuola relativa a un bambino che presentava sulla schiena segni di vere e proprie cinghiate. Il tempestivo coordinamento con la competente procura ordinaria, e l'audizione protetta del bambino, hanno consentito di accertare che quest'ultimo veniva picchiato in maniera selvaggia, per cui si è proceduto, ai sensi dell'art. 403 cc, alla messa a protezione del minore. È stato disposto anche un intervento domiciliare per il tramite dei servizi sociali allo scopo di verificare le condizioni della casa e se vi fossero altri minori. Il coordinamento dell'indagine penale e degli accertamenti di natura civilistica ha consentito la sollecita messa in protezione del bambino e ha giovato anche ai fini dell'indagine penale. In effetti, tendenzialmente, l'indagine sociale nel civile può essere utile anche per il processo penale, e il coordinamento per la procura minorile è fondamentale per poter proseguire con l'istruttoria del fascicolo civile e per comprendere, poi, se definirlo con un'archiviazione o con la presentazione di un ricorso.

Molto spesso, proprio i provvedimenti d'urgenza adottati dalla procura minorile, che poi radicano procedimenti davanti al tribunale per i minorenni, si rivelano assai utili anche per le indagini presso la procura ordinaria nei casi di violenza di genere; e i provvedimenti assunti ai sensi dell'art. 403 cc, in alcuni casi, giovano a evitare o a differire l'adozione di misure precautelari o misure cautelari.

4.3. La rilevanza delle funzioni civili demandate agli uffici della procura presso il tribunale

Al seminario è stato riferito come l'esperienza delle funzioni di procuratore della Repubblica in una procura ordinaria di piccole/medie dimensioni (11 sostituti, oltre al procuratore capo)⁸ abbia consentito di verificare quanto sia importante la funzione del

8. È l'esperienza riferita, nella qualità di Procuratore capo della Procura presso il Tribunale di Tivoli, dal Dott. Francesco Menditto.

pubblico ministero anche nel settore civile, e come una partecipazione attiva e non burocratica ai relativi procedimenti possa svolgere un ruolo concreto e rilevante, specie con riguardo alle situazioni di più grave disagio. Una valutazione unitaria da parte del pubblico ministero si è dimostrata particolarmente preziosa, ad esempio, nei casi in cui procedimenti civili di separazione e divorzio e di affidamento della responsabilità genitoriale si accompagnavano a procedimenti penali per maltrattamenti, violenza ai danni della donna o ai danni del minore e, talvolta, ai danni dell'uomo.

La concentrazione delle funzioni civili del pubblico ministero in capo al procuratore, e la conseguente possibilità di cognizione sia dei procedimenti civili sia degli atti dei procedimenti penali trattati dai pubblici ministeri dell'ufficio, ha facilitato lo svolgimento nel procedimento civile di un ruolo coerente con la posizione assunta in quello penale. Ad esempio, già prima della riforma Cartabia, in presenza di una misura cautelare emessa nei confronti dell'indagato nell'ambito del procedimento penale, all'atto della costituzione nel procedimento civile seguiva la richiesta di provvedimenti provvisori e, in sede di conclusioni, quella di affidamento esclusivo in favore della donna perché l'uomo non era in grado di esercitare la responsabilità genitoriale.

Per far fronte al problema delle risorse, tornato in primo piano con la riforma (tanto più in considerazione delle molte altre attività di cui il pubblico ministero deve occuparsi oltre agli affari civili), nel caso della Procura di Tivoli si è provveduto a costituire una sezione di polizia giudiziaria che si occupa sia degli affari penali per i pubblici ministeri che trattano questa materia sia degli affari civili, e ha la possibilità di consultare la *consolle* civile con le credenziali del pm. Contemporaneamente, si è concordato con il tribunale che, in presenza di un procedimento con allegazioni di violenza, di ciò venga fatta segnalazione nella *consolle*. La stampa immediata degli atti del procedimento civile e l'acquisizione di quelli dei procedimenti penali consentono, entro 15 giorni, di depositare nel procedimento civile (tramite *consolle* e tramite SICID) gli atti ostensibili e quelli che il procuratore della Repubblica, titolare del segreto investigativo e al quale chiunque può chiedere informazioni ai sensi dell'art. 116 cpp, ritiene – d'accordo con i colleghi che trattano il procedimento penale – di rendere ostensibili.

Nei procedimenti civili di separazione e divorzio, il tema della responsabilità genitoriale rispetto ai figli assume per l'indagato importanza centrale al fine di recuperare e dimostrare di essere un buon padre; e la simultanea conoscenza degli atti penali e di ciò che accade nel procedimento civile consente al pm, anche attraverso la partecipazione all'udienza quando ven-

gono sentite le parti – diverse dai minori – di assumere una posizione informata e consapevole.

L'esperienza concreta ha permesso di accertare come, in alcuni tribunali, fosse scarsa la specializzazione dei magistrati civili e come frequentemente le scelte sui provvedimenti in materia di responsabilità genitoriale finissero per essere delegate a consulenti tecnici non sempre specializzati in questa materia. È stato riferito di casi in cui la consulenza tecnica concludeva per la capacità della responsabilità genitoriale dell'uomo sottoposto a misura cautelare per violenza e maltrattamenti nei confronti della donna attuati alla presenza dei bambini, sol perché quest'uomo era riuscito a contenere la sua rabbia iscrivendosi a una palestra di arti marziali. La presenza nel procedimento del pubblico ministero, che ha evidenziato tale situazione, ha fatto sì che il giudice si discostasse da simile conclusione. E per assicurare una partecipazione più proficua nel procedimento civile, alcuni uffici di procura hanno adottato la prassi di nominare un proprio consulente in grado di seguire tutta la fase della consulenza tecnica d'ufficio e di informare periodicamente il pm di ciò che sta accadendo.

Particolarmente importante per la procura è il coordinamento tra penale e civile e col pm minorile, coordinamento che – in mancanza di idonei strumenti informatici – avviene nella gran parte dei casi in forma cartacea, o per mezzo di telefonate. E si è osservato come, quanto più nel procedimento penale sono avanzati contraddittorio e istruttoria, tanto più i giudici civili del tribunale tendono a tener conto degli accertamenti in fatto del giudice penale, ovviamente sotto il profilo non dell'affermazione o meno della responsabilità, ma della valutazione della responsabilità genitoriale, e questo apporto cognitivo accelera anche le loro decisioni.

Il ruolo di un pubblico ministero in condizioni di svolgere le proprie funzioni in modo autonomo e indipendente può arricchire il momento decisionale o, quanto meno, attutire la conflittualità nei procedimenti di separazione, divorzio e di affidamento della responsabilità genitoriale, specie in presenza di parti fortemente schierate e tanto più se queste sono assistite (il che non sempre accade) da avvocati non specializzati.

4.4. Il problema delle risorse

A fronte di quanto rilevato, emerge con ancor maggiore evidenza la gravità della carenza di risorse che – come è stato più volte ribadito nel seminario – costituisce il problema principale delle procure minorili, prive persino di un registro informatico che consenta di interloquire con tutte le procure ordinarie. Con riferimento ad alcuni uffici, è stato ad esempio riferito

che, anche quando appoggiate al medesimo *server* e dotate di *consolle* simili, le procure per i minorenni non possono condividere il fascicolo con quello della procura ordinaria, causa l'inefficienza della *consolle*. La conseguente necessità di trasmettere i pareri in formato cartaceo, allorché si tratta di uffici rientranti nel medesimo distretto, richiederebbe allo Stato spese ingenti di trasporto, e le difficoltà di dialogare con tutte le procure ordinarie costituisce, nelle condizioni attuali, un ostacolo all'entrata in vigore della riforma.

Le procure minorili in sede civile debbono occuparsi di molte attività seriali. Milano, ad esempio, presenta ogni anno 1500 ricorsi in materia di minori e stranieri non accompagnati. Si tratta di attività che in qualsiasi buona procura vengono gestite dal personale amministrativo o, nel penale, dalla p.g. Nell'ordinario, il giudice può farlo perché ha la *consolle* dell'assistente del magistrato. Alle procure minorili, invece, manca la *consolle* dell'assistente, quindi ogni giorno i pm minorili perdono una o due ore di lavoro, dovendo svolgere un'attività amministrativa che non sarebbe di loro competenza (ad esempio, il controllo se riguardo a quel minore vi sia già stata un'altra segnalazione cui riunire il fascicolo, se vi sia una pendenza, un seguito, una prima segnalazione, e così via) e non possono preparare una bozza di ricorso perché debbono stenderlo loro direttamente o, in alternativa, sono costretti ad adottare prassi (come quella di comunicare le proprie *password* ai vari assistenti che firmano in vece del sostituto impegnato nell'udienza penale) in violazione delle norme in materia di accuratezza nella gestione dei registri informatici.

Vi è poi un secondo aspetto attinente alle risorse. Non è possibile (tanto più a fronte del trasferimento di competenze attuato dalla riforma) pensare che le procure distrettuali cedano qualche pm. In una procura metropolitana come Milano, ad esempio, sono uno o due i pm che, di fatto, si occupano degli affari civili in via esclusiva; in alternativa, questi affari sono distribuiti al 20% su cinque pubblici ministeri cosicché, alla fine, è come se a occuparsene fosse un solo pubblico ministero.

Una volta deciso che in ogni tribunale circondariale deve esservi una sezione che si occupa delle procedure di controllo e responsabilità genitoriale, il fatto di non avere la disponibilità di VPO da delegare per l'udienza in un ufficio del distretto costituisce una perdita di qualità dell'intervento. Manca inoltre il supporto, normativamente non previsto, degli addetti all'UPP.

La situazione dei tribunali per i minorenni in questa fase è veramente complicata e, più in generale, si è osservato come senza un'adeguata implementazione della pianta organica sia difficile immaginare che la riforma possa davvero essere attuata.

5. Il ruolo e le funzioni del curatore speciale del minore

5.1. La normativa internazionale

Nel corso del seminario sono state evidenziate le modifiche che anche dal punto di vista processuale, le varie riforme succedutesi nel tempo hanno portato al ruolo e alle funzioni del curatore speciale del minore, e non si è mancato di fare riferimento alla normativa sovranazionale, spesso dimenticata, ma fondamentale per realizzare una giustizia efficace con riguardo ai diritti dei minori: dalla Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo e dell'infanzia, che è del 1989 ed è stata ratificata in Italia nel 1991, alla Convenzione europea di Strasburgo del 1996 sui diritti dei minori, ratificata in Italia nel 2003. Entrambe le Convenzioni contengono indicazioni fondamentali circa il diritto del minore di essere informato e di poter esprimere la propria opinione nei procedimenti che lo riguardano, la necessità per gli Stati di designare un rappresentante del minore e il diritto di quest'ultimo di richiedere la designazione di un rappresentante speciale. Parimenti, nell'art. 24 della Convenzione sui diritti fondamentali dell'Unione europea (cd. "Carta di Nizza") si ribadiscono l'importanza che il minore possa esprimere liberamente la propria opinione, la necessità che, in tutti i procedimenti relativi ai bambini, l'interesse del bambino sia considerato preminente e il diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo che ciò sia contrario al suo interesse. Anche le «*Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore*», adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, indicano agli Stati membri specifici obiettivi per modificare le legislazioni nazionali, dettando regole processuali per i procedimenti in cui è coinvolto il minore e ribadendo l'importanza del diritto all'informazione e all'ascolto. In base a quanto indicato nella parte prima, al numero 14, tutti i professionisti che operano con e per i minori dovrebbero ricevere la necessaria formazione interdisciplinare sui diritti e sui bisogni dei minori di diverse fasce di età e sui procedimenti adatti a quest'ultimi. Vi è poi una risoluzione del Parlamento europeo, del 5 aprile 2022, sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia, con la raccomandazione agli Stati membri (raccomandazione quanto mai importante con riguardo alla ripetuta sottolineatura che non si possono fare riforme senza prevedere l'impiego di risorse) di adottare un approccio multidisciplinare e di istituire servizi di consulenza e sostegno all'infanzia facilmente

accessibili, di alta qualità, personalizzati, gratuiti e finanziati con fondi pubblici, sia fuori sia all'interno dei tribunali, al fine di fornire, ove necessario, il sostegno di professionisti qualificati come medici, psicologi, professionisti in neuropsichiatria infantile, assistenti sociali e specialisti per l'infanzia. Con la disposizione n. 12 gli Stati membri sono invitati a mettere a disposizione risorse sufficienti per garantire che i procedimenti civili, amministrativi e sui diritti di famiglia coinvolgenti i minori siano gestiti senza ritardi e nel massimo rispetto degli *standard* di giustizia a misura di minore, rispettandone adeguatamente l'integrità emotiva e fisica.

A fronte di tale panorama sovranazionale, si deve constatare come, sebbene nella relazione introduttiva della riforma Cartabia questi principi siano stati tutti richiamati, nella concreta attuazione si è ommesso di tenere molti di essi nella dovuta considerazione; ed è appena il caso di ricordare le censure della Corte Edu allo Stato italiano per l'adozione di provvedimenti spesso stereotipati, formalmente conformi al dettato normativo, ma sostanzialmente inidonei a risolvere la difficoltà e a garantire l'equilibrata crescita del minore.

5.2. La normativa interna

Per quanto attiene alla figura e alle funzioni del rappresentante del minore nei procedimenti che lo riguardano, la riforma Cartabia ne ha previsto una tipizzazione con gli artt. 473-bis.7, commi 1 e 2, cpc, e 473-bis.8 cpc.

Occorre distinguere tra il curatore speciale del minore, di cui all'art. 473-bis.8 cpc, e il curatore "sostanziale" di cui all'art. 473-bis.7 cpc. Il curatore speciale, infatti, è un rappresentante processuale del minore nei procedimenti di separazione e divorzio e in quelli riguardanti la responsabilità genitoriale, ove i genitori hanno interessi propri idonei a porsi in conflitto con quelli del minore.

Il curatore "sostanziale" del minore interviene invece in un momento successivo – quando il procedimento è definito –, sul presupposto di una limitazione della responsabilità genitoriale che deve riguardare entrambi i genitori, dal momento che, qualora uno di essi abbia una responsabilità genitoriale limitata o anche sospesa, trova applicazione il principio generale secondo cui l'esercizio della responsabilità si concentra sul genitore idoneo.

La riforma ha inteso porre rimedio a quelle situazioni in cui la responsabilità genitoriale sia ridotta, ma non elisa del tutto, per cui i genitori hanno la possibilità di curare, mantenere i minori, avere una vita in comune, quasi sempre con i minori, ma a causa dei loro conflitti o di loro fragilità non sono in grado di occuparsi di tutti gli aspetti della vita del minore.

Nonostante le carenze rivelate nella fase di attuazione della riforma, si tratta di una previsione molto importante, che mira a porre rimedio alle situazioni di giudizi contenziosi lunghi e ripetuti in sede di separazione, divorzio, affidamento e mantenimento dei figli nati fuori dal matrimonio, caratterizzati da una tensione inesausta tra genitori per giungere a una definizione della responsabilità genitoriale, cosicché l'uno si riteneva vincente se veniva sospesa la responsabilità genitoriale dell'altro; l'altro riteneva di "pareggiare" se si riusciva a sospendere quella di entrambi, e il provvedimento del giudice sulla responsabilità genitoriale veniva visto in un'ottica quasi punitiva, mentre si perdeva di vista l'interesse del minore a essere sostenuto nelle sue scelte di vita e nella sua vita quotidiana. La sentenza che concludeva il processo, spesso anche sintetica nel dispositivo, aveva riguardo solo ai fatti del passato, con conseguente corsa dei genitori a chiederne la modifica in relazione ai vari eventi che possono determinare un mutamento della situazione, e con correlata apertura di nuovi procedimenti. Il nuovo rito uniforme perseguiva, invece, l'obiettivo (purtroppo smentito dalle difficoltà concrete degli uffici giudiziari) di procedimenti rapidi in cui, raggiunta la decisione, sarebbe stato nominato un curatore sostanziale con il compito di esercitare i limitati aspetti della responsabilità genitoriale per i quali i genitori avessero manifestato entrambi la propria inadeguatezza.

La legge affida alla discrezionalità del giudice la decisione di nominare il curatore, ma il provvedimento di nomina deve indicare con precisione i compiti affidati al curatore, quelli che residuano ai genitori e i poteri che eventualmente abbia la persona presso la quale viva il minore. I pochi provvedimenti di nomina di cui si dispone appaiono troppo sintetici, mentre occorre tenere ben presente come questo costituisca un passaggio fondamentale per orientare la vita del minore e per far sì che la pronuncia possa vivere e rimanere aggiornata con il passare dei mesi e degli anni. Perché se vi è un curatore che può interagire con i genitori, prendere le decisioni sugli argomenti che il giudice gli ha demandato, dare il suo contributo nei rapporti con i servizi sociali e con la ASL (questi minori, infatti, hanno spesso bisogno di cure, di sostegno psicologico, etc.), la sentenza del tribunale potrà avere maggiore stabilità.

La nomina del curatore speciale, in veste di rappresentante processuale del minore, è fondamentale per l'effettività della tutela del preminente interesse di quest'ultimo.

Le ipotesi in cui questa nomina è obbligatoria sono indicate dal richiamato art. 473-bis.8 cpc, che prevede altresì la possibilità di una nomina facoltativa allorché i genitori risultino inadeguati a rappresentare gli interessi dei minori.

Nel corso del seminario sono stati richiamati, al riguardo, alcuni casi.

Il primo è quello di un ricorso di modifica delle condizioni di divorzio, che il padre aveva proposto innanzi al tribunale ordinario per essere autorizzato al trasferimento del minore di 13 anni dalla casa della madre ove era stato collocato in via prevalente, e ciò sul presupposto che il ragazzino avesse espresso un simile desiderio. Nel costituirsi, la madre aveva negato la circostanza. Tali posizioni sono state ribadite all'udienza, ove peraltro il padre aveva portato il bambino, pur non essendone stato disposto l'ascolto. Il giudice ha proceduto all'ascolto al fine di evitare un nuovo accesso del minore, il quale ha confermato di voler andare dal padre aggiungendo, un po' impacciato, di trovarsi in una situazione di conflitto perché voleva bene alla madre e aveva paura di abbandonarla. Il giudice, dopo aver parlato con i genitori, ha assegnato loro un termine per valutare la situazione. Nelle more, entrambi i genitori hanno depositato delle note da cui è emerso che la madre era rimasta sulle proprie posizioni e il padre aveva registrato dichiarazioni del bambino, in qualche modo invitandolo ad affermare in maniera chiara che voleva andare a vivere con lui. Il giudice, ritenendo sussistenti i presupposti per la nomina facoltativa, ha proceduto in tal senso nominando un curatore speciale, che si è costituito nel processo depositando una comparsa, conformemente alla prassi adottata in alcuni uffici di assegnare al curatore speciale un termine per costituirsi con una propria comparsa e di fissare un'udienza a seguito della costituzione, in modo da consentire a tutte le parti di prendere posizione su quanto detto dal curatore e, eventualmente, formulare istanze istruttorie e quant'altro. Il curatore ha proceduto, senza necessità di ausilio, a un adeguato ascolto del minore, che, pur continuando a rappresentare il proprio affetto nei confronti di entrambi i genitori, ha ribadito la necessità di andare a vivere dal padre per tutta una serie di ragioni legate anche al contesto sportivo scolastico in cui viveva insieme alla mamma, in quanto abitavano in due comuni diversi. Il ruolo del curatore si è dimostrato fondamentale perché la madre ha preso maggiore consapevolezza dei desideri del ragazzino; si è pervenuti a un accordo provvisorio con un collocamento sperimentale del minore presso il padre durante il periodo estivo e nel mese di settembre, in un'udienza di appoggio, il desiderio del minore di restare con il padre è risultato consolidato. La madre, comunque, ha continuato a vederlo in maniera adeguata, non essendovi grande distanza tra i due comuni, e si è pervenuti a conclusioni congiunte da parte della madre, del padre e del curatore.

Un secondo caso è relativo a un giudizio di separazione, introdotto dal padre di quattro figli, di cui

uno minore con grave disabilità. Tra i genitori vi sono state denunce reciproche. La madre ha denunciato per maltrattamenti il padre (che le avrebbe persino gettato dell'acqua bollente addosso) e ha sostenuto in sede civile che quest'ultimo faceva uso di sostanze stupefacenti e di alcol e, che quindi, non sarebbe stato assolutamente in grado di prendersi cura dei bambini. A conferma di ciò vi era anche una misura cautelare finale di allontanamento del padre dalla casa coniugale. Il padre, nel costituirsi in giudizio, ha raccontato una storia completamente diversa, riferendo di aver denunciato per calunnia la madre, da lui rappresentata come una donna trascurante, dismissiva rispetto ai figli, soprattutto al ragazzino disabile, e sostenendo che in realtà quest'ultimo era sempre stato accudito quotidianamente da lui, che in quanto fisioterapista se ne occupava anche in maniera pratica.

Ravvisando un'ipotesi di nomina obbligatoria (sul presupposto che i figli, nella rappresentazione di entrambi i genitori, si trovassero esposti - soprattutto il minore disabile - a un possibile pericolo di pregiudizio, e in considerazione del fatto che entrambi i genitori avevano all'interno del processo un interesse proprio molto forte, stante la pendenza di procedimenti penali connessi che li mettevano in una situazione di conflitto), il giudice ha nominato un curatore speciale con compiti di sola rappresentanza processuale dei minori. Nel corso del giudizio è emerso che i genitori avevano accumulato moltissimi debiti attinenti a utenze domestiche, tasse, mensa scolastica e quant'altro per tutti e quattro i ragazzi. La casa (acquistata con i soldi del figlio disabile, che aveva ottenuto un cospicuo risarcimento a seguito di un danno al momento della nascita - di fatto, l'intera famiglia o quasi veniva mantenuta con questi denari) presentava poi tutta una serie di abusi rilevanti e, a causa della presenza di scale e dislivelli, non appariva idonea per il minore disabile, che non era in grado di camminare. In tale contesto, il giudice ha ritenuto di dover applicare l'art. 334 cc, ove è prevista la possibilità di nominare un curatore nell'ipotesi in cui i genitori si rendano responsabili di gravi condotte di *mala gestio* dei denari (si tratta non del curatore con funzioni processuali, ma di una figura diversa cui vengono attribuiti poteri di carattere sostanziale in rappresentanza del minore, nel caso di specie per la tutela patrimoniale del minore disabile).

Sebbene il curatore speciale di cui all'art. 473-bis.8 cpc venga nominato come rappresentante del minore in termini processuali, e debba fungere in qualche modo anche da avvocato del minore, ciò non esclude che ad esso siano attribuiti compiti di carattere sostanziale: nel caso in cui, ad esempio, l'incapacità dei genitori si sia manifestata in maniera evidente e vi sia il rischio che la limitazione possa condurre a

ripensamenti sulle condotte assunte, o per il compimento di un atto che si dimostri necessario a tutela degli interessi patrimoniali del minore. Nel corso del seminario sono stati ricordati, ad esempio, un provvedimento del Tribunale per i minorenni di Brescia con il quale al curatore speciale è stato attribuito il potere di assumere nel corso del giudizio le decisioni, anche eccedenti l'ordinaria amministrazione, inerenti a tutte le questioni sanitarie, e il provvedimento del Tribunale di Reggio Calabria con il quale al curatore speciale *ad processum* sono stati attribuiti anche poteri sostanziali da esercitare in caso di contrasto tra i genitori in ordine all'adozione di scelte fondamentali riguardanti il minore.

In proposito, non si è mancato di segnalare i problemi interpretativi sollevati, specie per gli avvocati, da questa sorta di transizione della figura del curatore speciale a quella del curatore sostanziale; ed è stata evidenziata la necessità che l'attribuzione di tali compiti sostanziali eviti di assumere una latitudine eccessiva, giacché se al curatore speciale vengono attribuite anche funzioni esecutive delle scelte fondamentali riguardanti il minore, non ci si trova più di fronte all'avvocato del minore, ma a una figura che unisce in sé compiti processuali di difensore e funzione vicaria, quasi tutoria, in favore del minore, con effetti, che non sempre vengono dichiarati, limitativi per i genitori della responsabilità genitoriale, ancorché la nomina del curatore processuale implichi poi la necessità di una sorta di bilanciamento con l'attività esercitata dai servizi sociali ai sensi art. 5-bis della legge n. 184/1983.

Poiché, in base all'art. 473-bis.8, con provvedimento non impugnabile di nomina adottato nel corso del giudizio al curatore speciale possono essere attribuiti poteri specifici di rappresentanza sostanziale, in alcuni uffici si ritiene che tali poteri debbano essere di carattere tendenzialmente *attuativo*, argomentando dal fatto che l'attribuzione di poteri decisionali determinerebbe una limitazione, seppur parziale, della responsabilità genitoriale, ciò che non sembra compatibile con la non impugnabilità del provvedimento. Per esemplificare un possibile uso della norma, si è fatto riferimento al caso di una minore di 16 anni che aveva problemi di salute mentale abbastanza importanti, con insonnia, discontrollo, abbandono scolastico, che facevano pensare alla necessità di una presa in carico dal punto di vista sanitario. Poiché i genitori non erano sembrati adeguati e comunque, fino a quel momento, non si erano attivati come sarebbe stato necessario, il giudice, con provvedimento non impugnabile, ha affidato al curatore il compito di far compiere una valutazione della salute mentale presso una struttura pubblica o, in caso di tempi troppo lunghi, presso una struttura privata.

In un altro caso, al curatore sono stati conferiti poteri di attuazione della decisione di trasferimento di un minore a casa dei nonni materni. Nella fattispecie, era emersa una difficoltà molto seria del ragazzo, ormai adolescente, a rimanere presso la casa della madre, dove era andato ad abitare anche il nuovo compagno di quest'ultima. In un primo momento il minore aveva manifestato il desiderio di essere trasferito presso il padre. Dopo il trasferimento, era emerso un ulteriore disagio perché il padre faceva abuso di alcol e, in più occasioni, il ragazzino aveva telefonato al curatore rappresentandogli la propria paura di restare in quella casa. Considerato anche che il minore aveva manifestato assoluto rifiuto di tornare a casa della madre fino a quando vi fosse restato il compagno di quest'ultima (anche perché aveva assistito a conflitti molto accesi), è stata svolta un'istruttoria per verificare se nell'ambito familiare vi fossero altri soggetti capaci di prendere con sé il minore, istruttoria ad esito della quale è stata individuata la famiglia della nonna materna, che viveva in altra regione. Il curatore, con l'ausilio dei servizi sociali del comune, ha svolto una valutazione sul nuovo contesto familiare, che è risultato idoneo, sicché si è proceduto al trasferimento del minore. E sempre il curatore speciale si è occupato in modo molto celere, e senza coinvolgere i genitori (tutt'altro che collaborativi), di tutta la parte burocratica relativa al passaggio scolastico e al cambiamento di residenza del ragazzo.

È anche possibile che, a processo concluso, il curatore speciale venga nominato (eventualmente dietro sua stessa richiesta) curatore del minore con funzioni sostanziali. È stato fatto l'esempio di un curatore speciale al quale, con la sentenza che chiudeva il processo, è stato demandato il compimento di una serie di attività anche molto complesse (recuperare dai genitori il reddito di cittadinanza; recuperare l'assegno unico; fare una suddivisione di carattere economico tra i genitori; vincolare queste somme su un libretto con vincolo pupillare, poi distribuirle una volta che i genitori fossero stati reintegrati nella responsabilità genitoriale e i bambini fossero usciti dalla casa famiglia presso cui si trovavano).

L'art. 473-bis.7 è una norma da coniugare con tutta la disciplina relativa ai poteri sostitutivi del giudice riguardo alla responsabilità dei minori. Se si prendono in considerazione gli artt. 337-bis, -ter e seguenti del codice civile e le disposizioni ivi introdotte da precedenti riforme relativamente all'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di crisi familiare, nonché tutte le norme inerenti all'amministrazione dei beni del minore e ai poteri sostitutivi del giudice in caso di cattiva amministrazione, è possibile individuare quali siano i limiti che il giudice incontra nell'attribuire i poteri al curatore speciale e al curatore sostanziale. Si è

osservato che ai fini della nomina occorra, in generale, far riferimento alle norme che presiedono alla nomina del tutore, con un'applicazione analogica fin dove questa appare compatibile (ad esempio, non potrebbe trovare applicazione il principio secondo cui il tutore viene nominato sulla base delle indicazioni dei genitori come prima indicazione, perché qui siamo di fronte a genitori cui viene sospesa o ridotta la responsabilità genitoriale). La nomina può avvenire anche nell'ambito della cerchia familiare se si trovano persone affidabili, e può anche riguardare un professionista nonché il curatore speciale, vale a dire l'avvocato nominato nel corso del procedimento.

Il curatore responsabile risponderà in base ai principi generali per dolo e anche per colpa lieve dei danni arrecati al minore, sicuramente di quelli patrimoniali, con la precisazione che gli atti di disposizione patrimoniale del curatore sono soggetti a impugnazione. Per le scelte di carattere non patrimoniale,

è stata manifestata l'opinione che siano sottratte a impugnazione, ferma la possibilità per i genitori e per il pubblico ministero di impugnare la nomina del curatore o di chiederne la revoca.

Nel seminario è stata sottolineata l'esigenza di intese protocollari per indirizzare la discrezionalità del giudice nell'attribuzione di poteri al curatore processuale e al curatore "sostanziale", al fine di conferire maggiore certezza a questi istituti, che sono delineati in maniera alquanto vaga.

Con riguardo al problema del compenso al curatore "sostanziale", non essendo possibile applicare le disposizioni relative al curatore speciale, né le norme relative al gratuito patrocinio (che si riferiscono ad attività interna al processo) è stata avanzata l'ipotesi – evidenziandone, tuttavia, l'estrema problematicità – che i costi relativi debbano essere messi a carico dei genitori, la cui responsabilità genitoriale il curatore sta integrando.